USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

PROYECTO PREVENIR DE USAID



PREVENIR 360°

ANÁLISIS DE ECONOMÍA POLÍTICA SOBRE DELITOS AMBIENTALES EN EL PERÚ

Enero 2021 - Número 1

CRÉDITO: AVAAZ

¿Qué está ocurriendo en la Amazonía? El Proyecto Prevenir de USAID desarrolló el Análisis de Economía Política (PEA, por sus siglas en inglés) con la finalidad de mapear intereses, incentivos y actores clave que tienen una influencia tanto negativa como positiva en Madre de Dios, Ucayali y Loreto. Pero no solo se trata de un estado de la cuestión en los departamentos mencionados. El PEA, además, identificó los desafíos políticos relacionados con el contexto en el que se genera la criminalidad y la ilegalidad del sector forestal en asociación con la minería ilegal, tala ilegal y el tráfico de flora y fauna. La investigación estuvo a cargo de los consultores Thomas Moore y Claudia D'Andrea.

PRINCIPALES HALLAZGOS

- **Comprensión preventiva.-** La prevención de los delitos ambientales implica entender los derechos y las dinámicas sociales asociadas con los diferentes usos de la tierra y reclamos enfrentados.
- **Transparencia.-** La transparencia de la información es clave para reducir los delitos ambientales. Esta debe ser propugnada por la sociedad civil y ser de fácil acceso a las diferentes instituciones dentro del gobierno.
- **Barreras de entrada formales.-** Una parte de los sectores informales tiene la intención de formalizarse. Sin embargo, dispone de limitadas capacidades para hacerlo (educación, poder de negociación, estatus sociocultural y recursos).
- **Seguir el dinero.-** Se requiere ampliar las leyes de blanqueo de dinero para reconocer y rastrear el flujo de capital asociado a las actividades ilegales. Esto ayudaría al trabajo más eficaz de la Unidad de Inteligencia Financiera con las fiscalías ambientales.
- **Un paso adelante.-** La innovación pone a los pueblos indígenas en mejor capacidad para monitorear y proteger sus territorios, y son un disuasivo efectivo de los delitos ambientales.
- **Oportunidad coyuntural.-** El COVID-19 ha puesto sobre el tapete la necesidad de regulaciones más estrictas al comercio de vida silvestre, lo que constituye una oportunidad para apoyar a los agentes de aduanas a desmantelar redes de tráfico.

ANÁLISIS

¿Cómo se realizó el estudio?

El PEA se basó en 98 entrevistas semiestructuradas (virtuales) a actores claves del sector público (61%) y privado (5%), sociedad civil (14%), organizaciones indígenas (6%), universidades (2%) y cooperación internacional (12%), tanto a nivel nacional como en Madre de Dios, Ucayali y Loreto, entre mayo y julio del 2020. Basado en la metodología de USAID, el estudio está estructurado en cuatro pilares clave: (1) Factores fundacionales, (2) Reglas de Juego, (3) Actualidad y (4) Dinámicas.

¿Qué se descubrió?

Las distancias importan. Un primer hallazgo sobre las capacidades de gobernanza fue reconocer la existencia de brechas significativas entre instituciones de nivel nacional y regional en relación a los procedimientos para actuar frente a quienes cometen delitos ambientales.

Según los entrevistados, esta fragmentación entre los niveles de gobierno se expresa también en el fracaso de la coordinación e integración de la planificación y gobernanza del uso de la tierra. A ello se le suma la sospecha del vínculo entre algunas autoridades a las redes del crimen organizado, mientras que el sector privado se mantiene cómodo con el estatus quo.

Corrupción, ilegalidad y exclusión: un entramado complejo

Varios informantes señalaron que las coaliciones políticas en el Perú actúan para oponerse a los objetivos ambientales e impedir las investigaciones sobre los delitos que afectan a la Amazonía. Por si fuera poco, lo hacen limitando o excluyendo la participación de las comunidades indígenas, de las agencias de supervisión y de los profesionales ambientalistas.

El estudio señala que la ilegalidad no es una situación blanco o negro, sino más bien un proceso con muchas gamas de grises. Por un lado, la complejidad de los requisitos legales y procedimientos administrativos hacen que el cumplimiento de estos sea demasiado oneroso y termine generando mecanismos perversos que alimentan acciones ilegales.

Por otro lado, las entidades encargadas de abrir proceso a los infractores, tales como las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental (FEMA), están limitadas por falta de personal y recursos. Todo ello se agrava por la estructura segmentada del gobierno, la descentralización incompleta, la falta de coordinación interinstitucional y la escasa transparencia de los registros. No se trata de un escenario, como se ve, en el que haya un solo diagnóstico para un solo problema.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES DEL ESTUDIO

Pese a los aspectos señalados, existen notorias oportunidades de mejora de manera:

- Apoyar y alentar esfuerzos multisectoriales para implementar catastros forestales y mineros. Es determinante que estos sean integrales y de acceso público, incluyendo todos los títulos y titulares de derechos.
- En territorios indígenas urge apoyar la gestión de los bosques a través de la tala a pequeña escala, monitoreo simple y desarrollo de capacidades. También se debe proteger a estos territorios de los derechos mineros externos, capacitarlos en técnicas mineras artesanales de bajo impacto y restauración de áreas afectadas.
- Abordar la problemática de la minería ilegal a través de una mejor comprensión de los incentivos e intereses que motivan a los diferentes actores dentro de la jerarquía y las categorías de trabajadores y titulares dedicados a la minería de oro. Para ello se sugiere aplicar un enfoque multifacético
- Trabajar con actores de los gobiernos regionales y la sociedad civil. Esto permitirá generar recursos, capacitación y comunicación adecuados que impulsen el mejor funcionamiento de los órganos de supervisión. Es indispensable forjar alianzas con funcionarios de los gobiernos regionales y municipales que estén abiertos a liderar acciones contra los delitos ambientales.
- Fomentar espacios multisectoriales para identificar condiciones habilitantes de la corrupción y fomentar soluciones con apoyo de nivel nacional, enfocadas en la transparencia.
- Tomar un rol activo en la dinamización de las plataformas multisectoriales existentes, nuevos espacios o mecanismos de información y comunicaciones. Todo ello con la finalidad de compartir y transparentar información entre los organismos gubernamentales.
- Lograr que se tipifiquen los delitos ambientales como "delitos graves" para asegurar la debida atención y asignación de recursos públicos, dentro del Marco Nacional de Política para Delitos Ambientales.
- Dotar de recursos económicos al monitoreo de las cadenas de suministros trasnacionales en silvicultura y minería.
- Promover corrientes de opinión pública basadas en nuevas narrativas sobre delitos ambientales y conservación de la biodiversidad. Es clave que reconozcan explícitamente las dimensiones políticas y responsabilidades sobre la gobernanza del uso de la tierra, así como la urgente necesidad de mejorar la articulación nacional-regional.
- Impulsar el periodismo de investigación y patrocinar foros públicos de alto nivel sobre los delitos ambientales, preferiblemente televisados y con acceso a redes sociales, a fin de generar conciencia y movilizar a la opinión pública.
- Generar campañas de información pública que apoyen la cooperación internacional en materia de delitos transnacionales para proteger la biodiversidad.

Tabla 1: Resumen de hallazgos y recomendaciones

ASPECTOS	HALLAZGOS	RECOMENDACIONES
FACTORES FUNDACIONALES	– Descentralización incompleta; falta de servicio civil. – Políticas regionales y nacionales y gobernanza orientadas a la producción, no la gestión sostenible. – Estructuras de poder regional arraigadas en el clientelismo político. – Superposición de títulos, sin priorización de derechos indígenas. – Perspectivas de género tradicionales.	– Catastros integrales coordinados. – Diálogo y coordinación sobre políticas. – Digitalización para la transparencia y gobierno abierto. – Monitoreo de delitos ambientales con tecnología.
REGLAS DE JUEGO	– Falta de transparencia en reglas del juego formales e informales. – Corrupción sistemática en la administración de la extracción de recursos naturales y existencia de conflictos de interés. – Fragmentación (sectorización), vacíos de información y demoras en la comunicación. – Activos de drogas lavados a través del mercado del oro, pequeñas bandas criminales y asociación informal. – Redes criminales que financian campañas políticas de autoridades para proteger sus intereses. – Muchas especies traficadas no están en CITES.	– Consolidación de respaldo ciudadano a la transparencia (por ejemplo, Acuerdo Escazú; Elecciones 2021). – Desarrollo de campañas públicas sobre prevención y control del delito ambiental. – Monitoreo de cadenas de valor transfronterizas del oro. – Apoyo a la transparencia y planificación a largo plazo para prevenir delitos ambientales.
ACTUALIDAD	– La COVID-19 paraliza la economía formal mientras la extracción ilegal continúa. – Alza del precio del oro estimula la minería ilegal. – Exportación de madera y especies de fauna silvestre es más difícil. – Debate y desinformación sobre el Acuerdo de Escazú.	– Priorización de tecnología digital para transparencia. – Enfoque en dinámicas internas y mercado del oro, más allá de la formalización. – Conformación de equipos de trabajo intersectoriales e implementación de unidad de inteligencia sobre delitos ambientales. – Planificación interinstitucional, incluyendo gremios (por ejemplo, FEDEMIN, CONAFOR, organizaciones indígenas).
DINÁMICAS	– Interés de la cooperación internacional en el control de lavado de activos y prevención del crimen ambiental. – Formalización insuficiente en minería ilegal. – Documentos legalizan deforestación. – No hay control efectivo del mercado ni de la exportación del oro, mercurio ilegal, equipos pesados.	– Campaña de comunicación local contra tráfico de fauna silvestre con información sobre enfermedades zoonóticas. – Creación de alianzas con autoridades regionales y organizaciones de productores para colaborar en procesos existentes. – Promoción de eventos informativos para mejorar la información disponible sobre el impacto de la corrupción en la biodiversidad y posibles reformas legales. – Creación de oportunidades relacionadas al rol de las mujeres en la prevención de delitos ambientales.

Elaboración: Proyecto Prevenir de USAID, 2020

El estudio fue elaborado por Thomas Moore y Claudia D'Andrea a solicitud del Proyecto Prevenir de USAID. Este documento es posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos de América, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID. Su contenido es responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente el punto de vista de USAID o del gobierno de los EE. UU.